

広島地方裁判所平成26年(行ウ)第53号

生活保護基準引下げに基づく保護費変更(減額)処分取消請求事件

判 決 要 旨

当裁判所は、平成25年厚生労働省告示第174号による「生活保護法による保護の基準」の改定(平成25年改定)は、生活保護法3条、8条2項の各規定に違反し、平成25年改定に伴い原告ら(外国人である原告1名を除く。)に対してされた生活扶助の支給額を減額する旨の保護変更決定はいずれも違法であるので、これらの決定の取消しを求める同原告らの請求には理由がありこれを認容すべきであると判断する。

平成25年改定が違法であるとした点について、その理由の要旨は次のとおりである。

1 生活扶助基準の改定の適否に対する判断枠組み(判決文19頁以下)

生活扶助基準を引き下げる改定は、要保護者の最低限度の生活の需要を超えないために当該改定を行う必要があり、改定後の生活扶助基準の内容が健康で文化的な生活水準を維持することができるものであるとした厚生労働大臣の判断に、専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある場合には、生活保護法3条、8条2項に違反して違法となるというべきである。

そして、同大臣の上記の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主として生活扶助基準を引き下げる当該改定に至る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否かなどの観点から、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等について審査されるべきものと解される。

2 ゆがみ調整について(判決文22頁以下)

生活保護基準部会が行った平成25年検証の結果、年齢階級別、世帯人員別及び級地別のいずれにおいても生活扶助基準額による各指数の分布と一般低所得世帯の消費実態による各指数の分布との間にかい離が認められた。そのため、厚生

労働大臣は、これらの較差（ゆがみ）を是正することを目的とする改定（ゆがみ調整）を行った。その際、厚生労働大臣は、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として第1・十分位層（世帯）の消費支出を比較対象としているが、この点について、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くということはない。

また、厚生労働大臣は、ゆがみ調整を行うに当たり、平成25年検証の結果をそのまま反映するのではなく、増額方向、減額方向共に2分の1のみを反映させる処理をしているが、この点についても、被保護者、とりわけ子どものいる世帯の期待的利益や生活への影響等の観点からの配慮をしたものとして、合理性を有する。

3 デフレ調整について（判決文26頁以下）

(1) 専門機関による審議検討を経ていないことの適否について（判決文26頁以下）

厚生労働大臣は、物価の下落により生活保護受給世帯の可処分所得が実質的に増加したと評価できるとして、物価変動を生活扶助基準に反映することを目的とする改定（デフレ調整）を行っているが、デフレ調整を行うことに関しては、ゆがみ調整と異なり、基準部会その他の専門機関による審議検討を経ることなくその判断をしている。

しかし、厚生労働大臣が生活扶助基準を改定するに当たり、基準部会等の専門機関による審議検討を経ることを義務付ける法令上の根拠は見当たらないから、上記審議検討を経ていないことをもって直ちに同大臣の判断の違法性が基礎付けられるものではない。また、上記審議検討を経ていないことを理由として、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等の審査をより厳格に行うことが求められるものと解する根拠はない。よって、デフレ調整の適否についても、前記1で示した判断枠組みに従って検討する。

(2) 物価変動を指標として生活扶助基準の改定を行ったことの適否について（判

決文28頁以下)

昭和59年以降の生活扶助基準の改定は消費を主な指標として行われてきた(水準均衡方式)。しかし、生活扶助基準の改定については、その方式に関する法令上の定めがなく、厚生労働大臣に専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められているものと解されるから、従前、消費を主な指標とする改定方式である水準均衡方式が採用されてきたという経緯によって、物価の動向を考慮する改定を行うことがおよそ許されないものと解すべき理由はない。また、水準均衡方式を採用すべきものとした昭和58年意見具申は、物価の動向を考慮して生活扶助基準の改定を行うこと自体を排斥する趣旨ではないというべきであるし、平成15年中間取りまとめは、生活扶助基準の水準の改定については消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることなども考えられるとしている。以上によれば、物価変動を指標として生活扶助基準の改定を行うことはできないとする原告らの主張は採用できない。

(3) 物価変動率の算定方法の適否について(判決文29頁以下)

ア 生活扶助相当品目を対象としたことの適否について(判決文29頁以下)

生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加の程度を把握するために、総務省CPI(消費者物価指数)の指数品目のうち生活扶助による支出が想定されない品目を除いたもの(生活扶助相当品目)を対象として生活扶助CPIを算定することとしたという被告らの説明の内容に特段不合理な点はない。生活扶助相当品目を対象とすることにより特定の品目のウェイトが相対的に大きくなって、総務省CPIを用いた場合の物価下落率よりも大きな数値が算出される結果が生じたとしても、そのことをもって物価変動率の算定方法として不合理であるということとはできない。

イ 算定期間を平成20年から平成23年までとしたことの適否について(判決文30頁以下)

平成20年以降のデフレ傾向によって拡大した生活扶助基準の水準と一般

国民の消費実態との不均衡を是正するというデフレ調整の目的から算定の始期を同年としたという被告らの説明が、直ちに不合理であるということとはできない。同年を始期とすることによりそれ以前の年を始期とした場合と比べて物価下落率が大きくなる結果が生じたとしても、そのことをもって平成20年以降のデフレ傾向の影響を測る物価変動率を算定する方法として不合理であるということとはできない。また、平成25年度予算の政府案策定の時点で最新のデータであった平成23年の総務省CPIのデータを用いることとして、同年を算定の終期としたことには合理性がある。

ウ 一般国民全体を調査対象とする家計調査により算出されたウエイトを用いたことの適否について（判決文32頁以下）

生活扶助相当品目の価格指数及びウエイトを用いて生活扶助相当CPIを算出し、これにより物価変動率を算定するという厚生労働大臣の採用した手法の下では、生活保護受給世帯を調査対象とする社会保障生計調査により算出されたウエイトを用いることが望ましいといえることができるが、家計調査と社会保障生計調査には、調査対象世帯の選定方法や調査の手法、ウエイトを把握し得る品目のレベル等についての違いがあるから、厚生労働大臣が物価変動率を算定するに当たり一般国民全体を調査対象とする家計調査により算出されたウエイトを用いたことには一定の合理性があるといえる。

エ 平成22年ウエイトを用いたことの適否について（判決文33頁以下）

平成25年当時、家計調査によるウエイトのデータとしては、平成17年以前のもので平成22年のものが存在したところ、現実の消費実態を反映した物価指数を算定するためには、物価指数の算定時点に可能な限り近接した時点の消費の構造を示すデータを用いるのが相当と考え、平成22年のウエイトを用いることとしたという被告らの説明の内容に、特段不合理な点はない。特殊事情があった同年のウエイトを用いることで、物価下落率が大きなものとなる結果が生じたとしても、そのことをもって平成20年から平成2

3年までの間の物価変動率を算定する方法として不合理であるということはい
できない。また、一定期間の物価変動率を算定するに当たり、当該期間のい
ずれの時点のウェイトを参照するかについては種々の考え方があり得るとこ
ろであり、平成22年のウェイトを参照することが統計学的に明らかな誤り
であるということはいできない。

(4) 算定された物価変動率－4.78%をもってデフレ調整分の改定率としたこ
との適否について（判決文34頁以下）

ア 物価の下落と可処分所得の増加等との関係について（判決文35頁以下）

前記(2)及び(3)のとおり、厚生労働大臣が、平成25年改定を行うに当たり、
デフレ調整として、物価変動を指標とした生活扶助基準の改定を行うことと
し、その基となる物価変動率を算定する方法として本件手法（生活扶助相当
品目を対象とし、算定期間を平成20年から平成23年までとして、家計調
査により算出された平成22年のウェイトを用いる手法）を採用したことにつ
いて、そのこと自体が合理性を欠いているということはいできない。また、
本件手法に従い算出された変動率－4.78%という数値に誤りがあること
もうかがわれない。

もっとも、保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の
需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不
足分を補う程度において行うものとされ（生活保護法8条1項）、上記基準
は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に
応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なもので
あって、かつ、これを超えないものでなければならないとされている（同条
2項）。上記の「最低限度の生活の需要」は、基本的には生活保護受給世帯
が健康で文化的な生活水準を維持するために必要とする費用の額又は水準に
よって測られるべきものであると考えられることからすれば、物価変動を指
標として生活扶助基準の改定を行う場合には、物価変動が上記の費用の額又

は水準にいかなる影響を及ぼすのかといった観点から、専門技術的な考察に基づいた判断がされる必要がある。

生活扶助基準が据え置かれている中で物価の下落が生じた場合、一般論としては、生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（生活扶助基準の水準が実質的に引き上げられた）と評価することができる。そして、これにより生活扶助基準が最低限度の生活の需要を超える状態に至っているとすれば、これを引き下げることも検討されなければならないものといえる。しかし、物価が下落すればその下落率と同じ割合で生活保護受給世帯の可処分所得が増加し、生活扶助基準の水準が実質的に引き上げられたと直ちに評価できるのかは必ずしも明らかでない。

また、物価が変動すると、消費者の消費行動にも影響を及ぼし、家計の消費構造も変化し得るものと考えられるが、消費者物価指数は、消費者が購入する財とサービスの種類、品質及び購入数量の変化を伴った生計費の変化を測定するものではないため、一定期間における消費者物価指数の変動が直ちに生活費総額の変動と評価でき、ひいては可処分所得額の変動と評価できるのかも、必ずしも明らかでないといえる。

さらに、一般に、消費構造は所得水準によって異なり、所得の低い層では食品等の生活必需品の割合が高まる一方で、奢侈品の割合は低くなるとされるところ、生活必需品以外の品目について物価の下落がみられたとしても、生活保護受給世帯の消費品目の物価が同様に下落するものではなく、その可処分所得が増加したとは評価し得ないこともあることは容易に想定される。

そして、平成25年改定がされる以前において、生活扶助基準は平成16年から据え置かれていたところ、これを改定する際の改定率を検討するに当たり、生活保護受給世帯の実質的な可処分所得の増加分を考慮するとしても、平成20年から平成23年までの期間における物価下落率が、据え置かれていた改定前の生活扶助基準の下における可処分所得の増加分をそのまま表す

ものとして扱うことができるのかは明らかでない。

加えて、本件手法において用いられたウエイトは、生活保護受給世帯の消費実態に即した物価変動率を算定するためのものとして不合理なものとはまではいえないが、使用できるデータの制約等のためその正確性や信頼性には限界があったものといわざるを得ず、これにより算定された物価変動率が、生活扶助基準の水準の実質的な引上げ分を表す数値として適当であるのかは明らかではない。

イ 平成20年から平成23年までの期間における生活扶助相当CPIの変動と生活保護受給世帯の可処分所得の変動との関係について（判決文37頁以下）

平成20年から平成23年までの期間における物価変動率が-4.78%となったことには、テレビの下落率が相当程度寄与しており、これは、一般国民全体を調査対象とする家計調査により算出された平成22年のテレビのウエイトが大きなものとなっていたこと（さらに、一定品目を除外した生活扶助相当品目を対象とすることにより、そのウエイトが一層増幅されたこと）が主な要因であると考えられるところ、その背景には地上デジタル放送への移行等の特殊事情による需要の増加があったが、生活保護受給世帯においては、一般世帯ほどのテレビの需要の増加はなかった可能性が高い。すなわち、テレビの下落率が大きかったとしても、生活保護受給世帯の消費品目の物価変動率がこれに見合った下落率となり、これに伴い生活保護受給世帯の可処分所得について同率の増加があったとみることは、なお疑問を差し挟む余地がある。そして、消費者物価指数のうち平成20年から平成23年までの間で下落率が大きいものには、テレビ以外にも、生活保護受給世帯が必ずしも一般的な販売価格で購入又は買替えをすることは限らない家具・家事用品費、教養娯楽費等があることからすれば、テレビ以外の品目に関しても、同様に、その下落率が直ちに生活保護受給世帯の可処分所得の増加率に結び付かない

ものがあつた可能性がある。

ウ 本件手法により算定された物価変動率に見合った可処分所得の増加の有無について（判決文40頁以下）

本件手法によれば平成20年から平成23年までの期間における生活扶助相当CPIの変動率が-4.78%であつたとの結果が導かれたとしても、厚生労働大臣がデフレ調整を行うに当たっては、ここで示された下落率が直ちに改定前の生活扶助基準の下における生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加分（生活扶助基準の水準の実質的な引上げ分）と評価できるのか、また、上記の数値が、生活扶助基準の水準が「最低限度の生活の需要」を超えることとなつた程度（生活扶助基準の引下げを要する幅）を表すものと評価できるのかなどについて、前記アのような観点、前記イのような事情も踏まえた専門技術的な評価、検証を行った上で、デフレ調整分の改定率を定める必要があつたというべきである。しかしながら、物価変動率が「生活保護受給世帯が健康で文化的な生活水準を維持するために必要とする費用の額又は水準」に及ぼす影響について、専門技術的な考察がされたことはいかがわれない。また、厚生労働大臣が、一般国民を対象とする家計調査により算出され、かつ、特殊な事情のある平成22年のウェイトを用いるなどの手法（本件手法）によって物価変動率を算定する過程で、前記イのような生活保護受給世帯と一般世帯との消費実態の違い等を踏まえた調整を行ったことはいかがわれず、-4.78%という数値の中にこのような事情が織り込まれているとも解されない。

したがって、本件手法により算定された物価変動率である-4.78%をもってそのままデフレ調整による改定率とした厚生労働大臣の判断は、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くものというほかない。

4 平成25年改定の適法性について

よって、デフレ調整を行った厚生労働大臣の判断の過程及び手続には過誤、欠落があったというべきである。そして、仮にこのような過誤、欠落がなければ、デフレ調整分として生活扶助基準を4.78%引き下げるという判断には至らなかったものといえる。

デフレ調整として生活扶助基準を4.78%引き下げるという厚生労働大臣の判断は、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものであり、生活保護法3条、8条2項に違反して違法である。

以上